Deutscher Bundestag **Drucksache 18/715**

18. Wahlperiode 06.03.2014

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Nicole Gohlke, Diana Golze, Dr. Rosemarie Hein, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/479 –

BAföG-Reform zügig umsetzen

A. Problem

Laut der 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks gehen vier Fünftel der geförderten Studierenden davon aus, dass sie ohne Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) nicht studieren könnten. Damit bleibt das BAföG die zentrale Säule der staatlichen Studienfinanzierung und eines der wichtigsten Entscheidungskriterien für die Aufnahme eines Studiums gerade in hochschulfernen Haushalten.

Die letzte BAföG-Novelle liegt über drei Jahre zurück und auch einen Inflationsausgleich hat es bisher nicht gegeben. Der gestiegene Bedarf der Studierenden spiegelt sich insbesondere in der Entwicklung der Mietpreise in Hochschulstädten wider. Ein weiteres Zuwarten ist den Studierenden nicht zuzumuten. Auch wurde mit dem Deutschlandstipendium keine effiziente und soziale Alternative zum BAföG geschaffen.

B. Lösung

Angesichts der Bedeutung des BAföG für die finanzielle und soziale Planungssicherheit der Studierenden und Studierwilligen ist eine unverzügliche Anhebung der Bedarfssätze und Freibeträge um mindestens 10 Prozent erforderlich. Darüber hinaus soll die Bundesregierung aufgefordert werden, u. a.

- die Bedarfsätze und Freibeträge regelmäßig der Preis- und Einkommensentwicklung anzupassen und die Ausbildungsförderung wieder als rückzahlungsfreien Vollzuschuss zu gewähren,
- den Kreis der BAföG-Berechtigten auf Schülerinnen und Schüler in der Oberstufe bzw. an Berufsfachschulen, Teilzeitstudierende sowie berufsbegleitend/dual Studierende zu erweitern,
- die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern dergestalt zu ändern, dass die durch die Novelle entstehenden Mehrkosten durch den Bund getragen werden,

- das Nationale Studienprogramm (Deutschlandstipendium) einzustellen und die freiwerdenden Mittel für die durch die BAföG-Novelle entstehenden Mehrkosten zu verwenden,
- ein Konzept zu erarbeiten, wie die Bundesausbildungsförderung mittelfristig zu einer elternunabhängigen Förderung ausgebaut werden kann, ohne neue soziale Benachteiligungen entstehen zu lassen. Insbesondere sollen durch die Reform sozial schlechter gestellte Haushalte entlastet werden und finanzstarke Haushalte durch Steuererhöhungen einen stärkeren Beitrag zur Ausbildungsförderung leisten.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme des Antrags auf Drucksache 18/479.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 18/479 abzulehnen.

Berlin, den 19. Februar 2014

Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Patricia Lips
Vorsitzende

Dr. Stefan Kaufmann Berichterstatter	**Oliver Kaczmarek** Berichterstatter
Nicole Gohlke Berichterstatterin	**Kai Gehring** Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Stefan Kaufmann, Oliver Kaczmarek, Nicole Gohlke und Kai Gehring

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 18/479** in seiner 15. Sitzung am 14. Februar 2014 beraten und dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur federführenden Beratung sowie dem Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Aus der 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks gehe hervor, dass vier Fünftel der geförderten Studierenden ohne die Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) nicht studieren könnten. Damit bleibe das BAföG die zentrale Säule der staatlichen Studienfinanzierung und eines der wichtigsten Entscheidungskriterien für die Aufnahme eines Studiums gerade in hochschulfernen Haushalten.

Seit der letzten BAföG-Novelle vor mehr als drei Jahren habe es nicht einmal einen Inflationsausgleich gegeben. Der gestiegene Bedarf der Studierenden spiegele sich jedoch insbesondere in der Entwicklung der Mietpreise in Hochschulstädten wider. Außerdem sei mit dem Deutschlandstipendium keine effiziente und soziale Alternative zum BAföG geschaffen worden.

Angesichts der Bedeutung des BAföG für die finanzielle und soziale Planungssicherheit der Studierenden und Studierwilligen sei eine unverzügliche Anhebung der Bedarfssätze und Freibeträge um mindestens 10 Prozent erforderlich. Diese müssten in Zukunft regelmäßig der Preis- und Einkommensentwicklung angepasst werden. Auch sei die Ausbildungsförderung wieder als rückzahlungsfreier Zuschuss zu gewähren. Darüber hinaus solle der Kreis der BAföG-Berechtigten u.a. auf Schülerinnen und Schüler in der Oberstufe bzw. Berufsfachschulen, Studierende in Teilzeitstudiengängen sowie in dualen Studiengängen erweitert werden. Wichtig sei dabei die Änderung der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern dergestalt, dass die durch die Novelle entstehenden Mehrkosten durch den Bund getragen werden müssten. Auch sei das Deutschlandstipendium einzustellen und die so frei werdenden Mittel für die BAföG-Novelle zu verwenden.

Schließlich müsse der Bund ein Konzept für die Bundesausbildungsförderung erarbeiten, das mittelfristig eine elternunabhängige Förderung sicherstelle. Dabei dürften keine neuen sozialen Benachteiligungen entstehen.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner Sitzung am 19. Februar 2014 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag auf Drucksache 18/479 abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat die Vorlage in seiner 4. Sitzung am 19. Februar 2014 beraten und empfiehlt Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

B. Besonderer Teil

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärt, dass die wesentlichen Argumente für den Antrag die Zahlen aus dem 19. BAföG-Bericht seien. Nicht nur liege die letzte BAföG-Novelle drei Jahre zurück, auch habe es in den letzten 15 Jahren insgesamt nur drei moderate BAföG-Erhöhungen gegeben. Ebenfalls ausgeblieben sei der Inflationsausgleich von fünf bis sechs Prozent, welchen der von der Bundesregierung beauftragte Beirat vorgeschlagen habe. Am deutlichsten zeige sich der gestiegene Bedarf bei der Wohnkostenpauschale. Diese entspreche nicht den in vielen Hochschulstädten bestehenden tatsächlichen Bedingungen. Bezogen auf die Anzahl der Studierenden insgesamt erhielten nur 18,7 Prozent der Studierenden eine Förderung. Daraus folge nicht nur der Schluss, dass die Freibeträge zu niedrig angesetzt seien, sondern auch, dass die Erweiterung des Kreises der Empfängerinnen und Empfänger verhindert werde.

Auf zwei Punkte sei zudem einzugehen.

Erstens sei hinsichtlich des BAföG-Berichts die mangelnde Transparenz der Berechnungswege der Bundesregierung sowie des Verfahrens zu kritisieren. Die von der Bundesregierung benannte Zahl von 28 Prozent Geförderten unter dem Kreis der Anspruchsberechtigten sei nicht nachzuvollziehen und diene lediglich als politischer Trick. Die Politik der Bundesregierung in den letzen Jahren habe dazu beigetragen, dass der Kreis der Anspruchsberechtigten sich verkleinert habe. Das mit dem BAföG ursprünglich verfolgte Ziel sei ein anderes gewesen.

Zweitens sei die von der Fraktion der SPD verübte Kritik am Antrag, die Forderungen seien unrealistisch, unzutreffend. Vielmehr habe das SPD-Wahlprogramm ganz ähnliche Punkte enthalten. Insbesondere betreffe dies die Bedarfssätze und Freibeträge, die Förderung von Schülerinnen und Schülern, die Wohnkostenpauschalen sowie die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern. Das Problem der SPD sei lediglich, dass diese Forderungen mit der CDU/CSU als Koalitionspartner nicht durchgesetzt werden könnten.

Entscheidend sei im Interesse der Studierenden, dass die Bundesregierung einen schnellen Vorschlag für eine substantielle Reform mache.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betont, dass den Forderungen im Antrag, wie etwa die mindestens zehnprozentige Anhebung der Bedarfs- und Freibeträge, ein rückzahlungsfreier Vollzuschuss und die Abschaffung der Altersgrenzen, keine schlüssige Darlegung der Finanzierung gegenüberstehe. Insbesondere die geforderte Ausstattung der BAföG-Ämter stelle keine Aufgabe des Bundes dar. Der Bund könne nicht die gesamten Kosten übernehmen, zumal für ihn ab 2016 die Schuldengrenze gelte. Hingegen gehe aus einem BMF-Bericht hervor, dass die Haushalte der Länder bereits 2013 nahezu ausgeglichen gewesen seien.

Ferner gehe die Kritik am Deutschlandstipendium fehl. Der Anteil der Deutschlandstipendiaten, die BAföG erhielten, sei ebenso hoch wie bei allen anderen Studierenden. Im Übrigen stelle das Deutschlandstipendium keine Alternative zum BAföG dar, sondern das BAföG bleibe wichtigste Säule der Studienfinanzierung.

Der aktuelle BAföG-Bericht beschreibe positive Entwicklungen. Die Bedarfsätze liegen oberhalb des Preisindexes und auch die Freibeträge seien stärker angestiegen als Preise und Einkommen. Zudem hätten sich die Ausgaben für das BAföG im Berichtszeitrahmen von 2010 bis 2012 um 0,5 Mrd. Euro erhöht. Gleichzeitig sei die Quote der Geförderten um 14 Prozent gestiegen und damit stärker als die Quote der Studierenden insgesamt. Die CDU habe im Jahr 2008 mit der SPD und 2010 mit der FDP das BAföG reformiert. Die Bundesregierung habe bereits Verhandlungsrunden mit den Ländern bezüglich einer erneuten Novelle durchgeführt. Die Frage der Finanzierung sei aber bisher ungeklärt. Die Ländern entzögen sich in diesem Bereich ihrer Verantwortung.

Als Fazit sei festzuhalten, dass das BAföG in dieser Legislaturperiode reformiert werde, sobald eine Lösung für die Finanzierung mit den Ländern gefunden sei. Es müsse zu einer strukturellen Weiterentwicklung beim BAföG kommen. Insbesondere gelte es, die Bereiche der Vorauszahlungen, des Übergangs vom Bachelor- zum Masterbereich und die Vereinbarkeit von Kind und Studium zu verbessern.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßt die Auseinandersetzung des Bundestages mit dem Thema BAföG. Eine Reform sei notwendig.

Wie die Fraktion DIE LINKE. lehnte auch die Fraktion BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN das Deutschlandstipendium in seiner derzeitigen Form ab. Denn zum einen profitierten nur 0,5 Prozent aller Studierenden von dem Stipendium, zum anderen würden nur 60 Prozent der für das Deutschlandstipendium zur Verfügung stehenden Mittel abgerufen. Zur Entwicklung einer guten Stipendienkultur in Deutschland bedürfe es weiterer Maßnahmen.

Seit der vier Jahre zurückliegenden letzten BAföG-Novelle seien zwei BAföG-Berichte erschienen. Aus ihnen müsse die Regierung Konsequenzen ziehen. Insbesondere die angesprochenen strukturellen Weiterentwicklungen seien zu konkretisieren. Anhand der Berichte lasse sich ein wachsender Reformdruck feststellen. Der Förderbeitrag sei im letzten Jahr erstmals gesunken, ebenso die Quote der Geförderten und der Anteil der Studierenden, die den Höchstsatz bekämen. Insgesamt erhielten nur ein Fünftel der Studierenden BAföG, während zwei Drittel der Studierenden einen Nebenjob hätten. Jede BAföG-Novelle sei daher daran zu messen, ob sie dazu diente, den Empfängerkreis zu vergrößern, das BAföG familienfreundlicher zu machen und sich insgesamt an die vielfältiger gewordene Studierendenschaft anzupassen. Das BAföG müsse, im Sinne eines Weiterbildungs-BAföG, dem Modell des lebenslangen Lernen gerecht werden.

Dem Antrag fehle jedoch ein Konzept zur Gegenfinanzierung. Die Finanzierung müsse im Verhältnis zu den Wissenschaftsinfrastrukturkosten und Investitionen gesehen werden, die in der aktuellen Legislaturperiode notwendig seien. Eine Umsetzung der im Antrag enthaltenen Vorschläge zugleich verursache zusätzliche Kosten von über drei Milliarden Euro. Hinzu kämen Forderungen, wie die Erhöhung der Mietkostenpauschale oder der Auslandskomplettförderung, die schwer zu beziffern seien. Fraglich sei, ob dieser Mehrbetrag in dem Neun-Milliarden-Paket der Bundesregierung für Bildung und Forschung enthalten sei. Auch die ausschließliche Finanzierung der BAföG-Novelle durch den Bund könne man nicht unterstützen. Vielmehr habe sich die Aufteilung von 65 Prozent und 35 Prozent zwischen Bund und Ländern in der Vergangenheit bewährt und solle fortgesetzt werden.

Schließlich wolle man die Bundesregierung nach dem Zeitplan für die Vorlage einer BAföG-Novelle fragen, da der Koalitionsvertrag hierzu keine Angaben enthalte.

Die **Fraktion der SPD** führt aus, dass nach dem Bericht die Entwicklung des BAföG relativ stabil sei. In Anbetracht der wachsenden Anzahl von Studienanfängern müsse aber eine Stagnation der Quote der Geförderten verhindert werden. Wegen seiner hohen Akzeptanz und Bekanntheit, insbesondere bei Jugendlichen aus bildungsfernen Elternhäusern, habe das BAföG weiterhin unter allen Instrumenten zur Bildungsfinanzierung Priorität. Das BAföG müsse verbessert und modernisiert werden. Gleichzeitig müsse der Vorschlag dem politisch Machbaren entsprechen. Bei den Studierenden dürften keine falschen Hoffnungen geweckt werden.

Die Reform müsse sich an vier Punkten orientieren:

Erstens müsse das BAföG mehr Studierenden zugänglich gemacht werden. Neben einer Ausweitung des Kreises der Geförderten bilde die Anhebung der Freibeträge die Priorität. Die Quote der Geförderten dürfe nicht durch Zugrundelegung einer falschen Bezugsgröße politisch instrumentalisiert werden, um die Wirksamkeit des BAföG infrage zu stellen. Festzustellen sei, dass der Kreis der Geförderten seit der letzten BAföG-Reform kontinuierlich ausgeweitet worden sei.

Zweitens solle das BAföG durch Anpassungen an das geänderte Studiensystem, z. B. im Bereich der gestuften Studiengänge, praxistauglicher gemacht werden.

Drittens müsse eine familiengerechte Ausgestaltung des BAföG angestrebt werden. Insbesondere beim Thema Kinderbetreuungszuschlag gebe es Diskussionsbedarf.

Viertens solle eine Vereinfachung des BAföG-Systems erfolgen. Dazu gebe es Anregungen des Normenkontrollrates. Besonders die Möglichkeit, BAföG-Anträge über das Internet zu stellen, müsse Berücksichtigung finden.

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. sei anzumerken, dass die Kritik weniger den Forderungen gelte als der fehlenden Schwerpunktsetzung. Vor dem Hintergrund der finanziellen Rahmenbedingungen müsse sowohl eine Konkretisierung als auch eine Priorisierung vorgenommen werden. Die Koalition werde dementsprechend einen eigenen Vorschlag machen.

Die **Bundesregierung** betont, dass eine Vereinfachung der Antragstellung beim BAföG sinnvoll sei. Die für den Verwaltungsvollzug zuständigen Ländern seien auf diesem Gebiet bereits zum Teil tätig geworden. So gebe es in Nordrhein-Westfalen und Bayern die Möglichkeit der Online-Beantragung.

Hinsichtlich der Quote der Geförderten bestehe bereits seit dem 6. BAföG-Bericht Streit über die Berechnungsgrundlage. Die Zahl der Anspruchsberechtigten habe man zum einen zur Grundlage der Berechnung gemacht, um die Wirksamkeit der Förderung sichtbar zu machen, zum anderen habe dies dem politischen Willen entsprochen. Dem Grunde nach antragsberechtigt seien diejenigen, die ein Erststudium durchführten. Auch die Regelstudienzeit stelle einen Bezugsrahmen dar.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. überschreite den finanziellen Rahmen bei weitem. Allein die Vorschläge zur Bedarfs- und Freibetragsanhebung kosteten eine Milliarde Euro, die Einführung des Vollzuschusses eine weitere Milliarde und die Wiedereinführung einer vollen Schülerförderung eine halbe Milliarde. In Bezug auf das Deutschlandstipendium sei hervorzuheben, dass es sich nicht um konkurrierende Instrumente handele. Vielmehr ergänze das Deutschlandstipendium die Bildungsförderung dahingehend, dass mit ihm erstmals auch privates Kapital mobilisiert werde. Dieser Ansatz gehe zum Vorteil der Studierenden, da eine Vielzahl der BAföG-Empfänger zugleich das Deutschlandstipendium erhielte. Insofern profitierten gerade auch Studierenden mit sozial schwierigen Ausbildungsbedingungen. Das sei zu begrüßen.

Die Bundesregierung habe sich eindeutig für eine BAföG-Reform ausgesprochen. Gemeinsam mit den Koalitionsfraktionen und den Ländern habe man bereits Gespräche aufgenommen. Eine Novelle werde vorgelegt, sobald diese abgeschlossen seien.

Berlin, den 19. Februar 2014

Dr. Stefan Kaufmann
Berichterstatter

Oliver Kaczmarek
Berichterstatter

Nicole Gohlke
Berichterstatterin

Kai Gehring
Berichterstatter



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333